

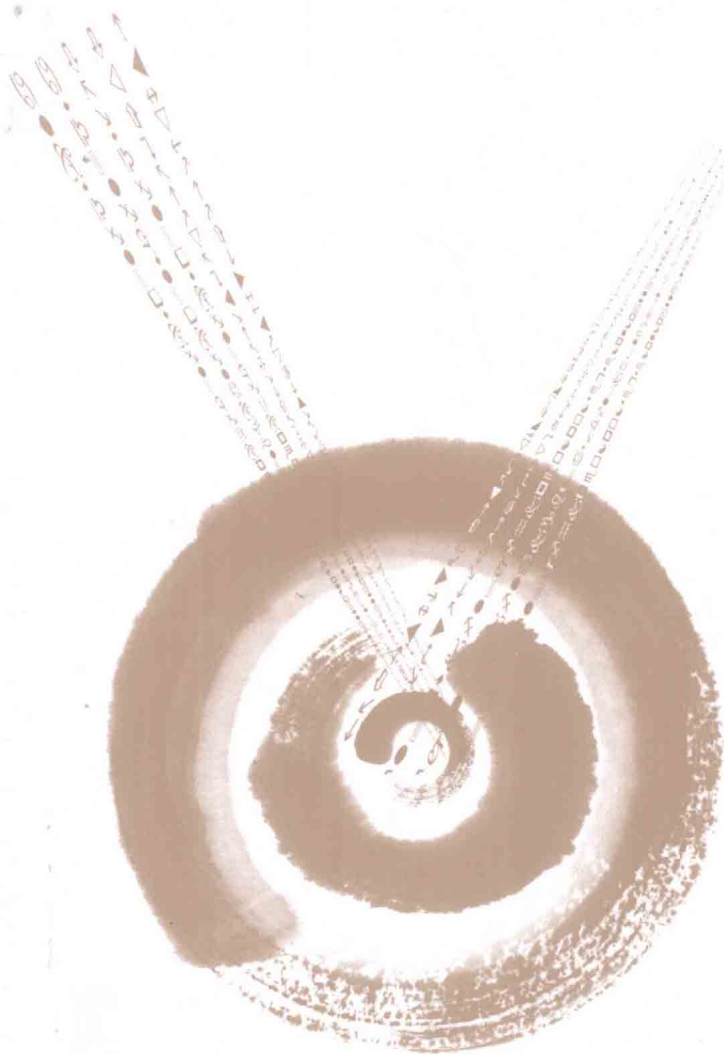


中国经济问题丛书

ZHONGGUO NONGMINGONG SHIMINHUA ZHIDU FENXI

中国农民工市民化制度分析

黄
锺
著



中国人民大学出版社



中国经济问题丛书

ZHONGGUO JINGJI WEN TI CONG SHU

中国农民工市民化制度分析

ZHONGGUO NONGMINGONG SHIMINHUA ZHIDU FENXI

黄 锐 著

中国人民大学出版社

• 北京 •

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农民工市民化制度分析/黄锬著. —北京: 中国人民大学出版社, 2011
中国经济问题丛书
ISBN 978-7-300-13827-5

I. ①中… II. ①黄… III. ①民工-城市化-研究-中国 IV. ①D422.64

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 098492 号

中国经济问题丛书

中国农民工市民化制度分析

黄 锬 著

Zhongguo Nongmingong Shiminhua Zhidu Fenxi

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511398 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京华正印刷有限公司

规 格 148 mm×210 mm 32 开本

版 次 2011 年 6 月第 1 版

印 张 10.5 插页 2

印 次 2011 年 6 月第 1 次印刷

字 数 277 000

定 价 32.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换



《中国经济问题丛书》

总 序

经济理论的发展与变化是和经济实践紧密联系的，在我国继续向社会主义市场经济体制过渡的今天，实践在呼唤经济学的发展和繁荣；同时，实践也为经济学的发展创造着条件。

中国的市场化改革是没有先例的，又没有现成的经济理论作指导，这是中国学者遇到的前所未有的挑战。他山之石，可以攻玉。随着一大批西方经济理论译介进来，以及一大批具有现代经济学素养的人成长起来，认识和解决中国问题开始有了全新的工具和视角。理论和实践是互动的，中国这块独一无二的“试验田”在借鉴和运用现代经济理论的同时，势必会为经济理论的发展注入新的活力，成为其发展的重要推动力量，而建立在探讨中国经济问题基础之上的经济学也才有望真正出现。中国经济问题正是在这个大背景下获得了特别的意义。

我们策划出版《中国经济问题丛书》的主要目



的是为了鼓励经济学者的创新和探索精神，继续推动中国经济学研究的进步和繁荣，在中国经济学学术著作的出版园林中，创建一个适宜新思想生长的园地，为中国的经济理论界和实际部门的探索者提供一个发表高水平研究成果的场所，使这套丛书成为国内外读者了解中国经济学和经济现实发展态势的必不可少的重要读物。

中国经济问题的独特性和紧迫性，将给中国学者以广阔的发展空间。丛书以中国经济问题为切入点，强调运用现代经济学方法来探究中国改革开放和经济发展中面临的热点、难点问题。丛书以学术为生命，以促进中国经济与中国经济学的双重发展为己任，选题论证采用“双向匿名评审制度”与专家约稿相结合，以期在经济学界培育出一批具有理性与探索精神的中国学术先锋。中国是研究经济学的最好土壤，在这块土地上只要勤于耕耘，善于耕耘，就一定能结出丰硕的果实。



序 言

农民工是在非农产业就业还保留农民身份的职工，是一个与就业产业紧密相关的身份概念。农是指农业，工是指工业等非农产业，农民工则是指原来在农业产业就业，现在转到工业等非农产业就业的劳动力。农民工包括两大类，即进城的农民工（包括在城镇的乡镇企业的农民工）、在农村乡镇企业就业的农民工，前者占多数。

从英国的“圈地运动”开始，世界工业化国家发展的历史表明，工业化必然导致人口城市化，工业化和城市化的过程也是大多数农民转到工业等非农产业就业、迁移到城市居住的过程，也就是农民非农化、市民化的过程，这个过程曾经导致严重的城乡对立，也给农民造成了巨大的痛苦。由于这些国家的工业化与城市化的过程基本上是同步的，农民的非农化与市民化的过程也基本上是同步的，再加上没有人为把城乡隔离开来的户籍制度，所以与中国改革开放以来的情况不一样，一般没有出现所



谓的农民工问题。虽然也会出现劳动力流动过剩或短缺的情况，但不是中国式的农民工问题。由于多方面的原因，中国农村剩余劳动力转移经过了一个曲折的过程，农民的非农化与市民化不是同步实现的，而是分为两步，即先由农民转变为农民工，实现非农化，再由农民工转变为市民，实现城市化。

中国农民工是农业发展、工业化和城镇化进程加快，实行“离土不离乡、进厂不进城”的非城镇化的工业化战略，城镇化滞后于工业化，户籍、劳动就业、社会保障、土地等制度还在改革之中的现实背景下的产物，是在中国经济体制改革、经济结构转型时期，在特定的制度条件下出现的过渡性的特殊群体，是中国现阶段工业化和城镇化过程中特有的现象，将随着中国体制改革、结构转型任务的完成而消失。

农民工出现以后，产生了许多经济社会问题。按照农民退出农业、进入工业等非农产业就业、再融入城市成为市民的过程进行归纳，在农民退出农业过程中出现的问题主要有：农业劳动力的“386199”（留下的主要是妇女、儿童、老人）现象或“空心村”现象，留守儿童和老人问题，土地抛荒问题，农业规模经营问题，离土不离乡、进厂不进城问题即工业化与城镇化不同步问题；在农民进入工业等非农产业就业过程中出现的问题主要有：“民工潮”问题，“民工荒”问题，农村人口流动不合理问题，春运紧张问题，就业歧视和信息缺失问题，工资偏低和拖欠问题，劳动保护缺乏问题，人身安全问题，自身素质和职业培训问题，“超生游击队”问题，子女教育问题，居住问题；在农民工融入城市成为市民的过程中出现的问题主要有：户籍问题，“棚户区”问题，社会保障缺乏问题，弱势化、边缘化问题，“半城镇化”问题，市民化的制度障碍问题，市民化的成本问题，城市基础设施建设和环境问题，社会治安问题，农民工和城镇居民观念转变问题等。

农民工问题是中国现阶段经济社会发展面临的十分复杂、难度很大、非常突出的问题，妥善有效地解决好农民工问题，是中国能



否协调工农和城乡发展、有效解决“三农问题”、成功实现工业化、城镇化和农业现代化、维持社会稳定、建成社会主义和谐社会的关键。怎样妥善有效地解决农民工问题呢？必须有针对性地采取多方面的措施，而实现农民工市民化是解决农民工问题的根本途径，因为农民工如果实现了市民化，也就不再是农民工，农民工消失了，自然也就没有什么农民工问题了。如何实现农民工市民化？目前来看，农民工市民化主要面临两大障碍或困难：一是制度障碍，即户籍、劳动就业、社会保障、土地等相关制度改革的任务还没有完成，仍然限制着农民工的市民化；二是成本困难，即农民工市民化所需要的大量资金还没有找到有效筹集的渠道。因此，现在最重要的是深化改革、创新制度、多渠道筹措资金。如何深化改革、创新制度、多渠道筹措资金？特别需要深入探讨。

中国工业化和城镇化及与其紧密相关的农民工问题，是我 20 世纪 90 年代以来重点研究方向之一，2005 年本人承担了首届国家社会科学基金重大招标项目“工业化和城市化过程中的农民工问题研究”，黄锟博士是主要参加者之一，他自己也独立承担了国家社会科学基金的相关课题，着重研究的是中国农民工市民化的制度创新问题，这本研究专著正是他数年研究的结晶。

农民工问题虽然是近年来我国理论界和相关部门研究的热点问题，相关论著如汗牛充栋，但农民工市民化的研究专著并不多，尤其是全面系统探讨农民工市民化的城乡二元制度障碍及其改革创新的论著更是缺乏，该书弥补了相关研究的不足。特作此序，予以推荐。

该书的主要贡献有：

第一，城乡有别的二元制度是严重制约农民工市民化的制度障碍，该书集中、系统、深入地分析了城乡二元制度的内涵、基本特征、形成、演进及其对农民工市民化的影响，尤其是对城乡有别的二元特征的分析，具有重要的理论和实践价值。

第二，分别探讨和论述了二元户籍制度、二元土地制度、二元

就业制度、二元社会保障制度等城乡二元制度的主要子制度的沿革、特征、对农民工市民化的不利影响和改革创新的重点、难点、具体制度安排，特别是深入分析了城乡二元制度改革创新过程中可能出现的冲突和协调问题，提出了具有创新性的见解和主张。

第三，归纳出解决农民工问题的三种基本途径：改善农民工待遇和生存状况、回流和返乡创业、市民化，在分析比较的基础上，进一步论证了实现市民化是解决农民工问题的根本途径的观点，深化了对这个问题的认识。

简新华

2011年6月12日于武汉大学珞珈山



前言

农业剩余劳动力转移是工业化、现代化的必然结果。但是由于受到城乡分割、城市偏向的城乡二元制度的阻隔，中国农业剩余劳动力在向城镇转移过程中呈现出与西方发达国家截然不同的现象，即中国农业剩余劳动力转移不是一次性完成的，而是先由农民到农民工，再由农民工到市民。中国独特的农业剩余劳动力转移之路造成了规模庞大的农民工群体和日益严峻的农民工问题。从备受社会瞩目的“民工潮”到“民工荒”，都反映了农民工问题在社会经济中的重要性。解决农民工问题的基本思路和途径也不外乎三个方面：市民化、回流与返乡创业、改善农民工待遇和生存状况。在这三个基本思路和途径中，后两个都无法从根本上解决农民工问题，也不符合劳动力转移和城市化的规律，而市民化则既能从根本上解决农民工问题，又符合劳动力转移和城市化的规律，因而才是解决农民工问题



的根本途径。

本书主要针对理论界对农民工市民化制度研究的不足，通过对中国独特的农业剩余劳动力转移过程和农民工问题的考察，将造成农民工问题的主要原因和农民工市民化的主要障碍明确地归结为城乡二元制度，分别从整体层面和子制度层面对城乡二元制度进行了全面系统的研究，理清了城乡二元制度及主要子制度的变迁历程，并运用成本收益理论、门槛理论从理论和实证两方面分析了城乡二元制度对农民工市民化意愿、市民化能力和市民化进程的影响，探讨了基于农民工市民化的城乡二元制度及其子制度创新的重点、难点和具体的制度安排，以及制度创新过程中可能遇到的冲突与协调。

全书分为五个部分，共计九章。

第一部分是绪论，即第1章，指出了本书的研究背景和意义，重点是从三个层次，即关于农业剩余劳动力迁移问题的研究、关于中国农民工问题的一般研究，以及关于农民工市民化问题的专门研究，进行文献综述，阐述了国内外的研究现状和不足，从而明确了本书研究的主要目的和方法、研究的思路和基本框架，以及主要创新和不足。

第二部分是总论，即第2章，主要研究了中国农业剩余劳动力转移的主要动因以及中国农业剩余劳动力大规模转移的特殊原因，将农民工产生的主要原因归结为城乡二元制度；分析了农民工的本质属性和基本特征，总结了农民工的生存状态；将解决农民工问题的基本思路归结为三个方面：市民化、回流与返乡创业、改善农民工待遇和生存状况，提出农民工市民化是解决农民工问题的根本途径；分析了农民工市民化的主要障碍和社会经济条件，特别指出了城乡二元制度是农民工市民化的最主要的障碍和城乡二元制度创新对农民工市民化的重要意义。

第三部分是从整体制度层面分析城乡二元制度对农民工市民化的影响和制度创新，包括第3章和第4章。其中第三章在对城乡二



元制度的形成、基本特征和制度演进分析的基础上,分别基于成本收益理论、门槛理论,从理论上分析了城乡二元制度对农民工市民化意愿、市民化能力的影响,建立了双重约束下的农民工市民化模型,并利用调查数据对城乡二元制度对市民化意愿、市民化能力和整个市民化进程的影响进行了实证研究。第4章是在第3章的基础上,在新制度经济学分析框架下对城乡二元制度创新的主体、动因和条件、影响因素进行了理论上的分析,并探讨了以农民工市民化为目的的城乡二元制度创新的基本思路、具体的阶段性的制度安排和配套措施。

第四部分是从子制度层面分析城乡二元制度的各项子制度对农民工市民化的影响和制度创新,包括第5章到第8章。分别回顾和总结了城乡二元户籍制度、二元土地制度、二元就业制度、二元社会保障制度的形成和演进,分析了这些制度对农民工市民化的影响,以及制度创新的原则、思路和政策选择。

第五部分是制度创新过程中城乡二元制度内部子制度之间的冲突与协调,即第9章。主要是在制度关联理论和制度风险理论的基础上,分析了城乡二元制度内部子制度之间的制度关联、制度冲突的形成原因和主要表现,探讨了协调制度冲突的基本思路和策略选择。



目 录

第 1 章	绪论.....	1
	一、研究的背景和意义.....	1
	二、国内外研究综述.....	3
	三、研究目的和方法	21
	四、研究的思路和框架	22
	五、创新和不足	22
第 2 章	农民工市民化是解决农民工问题的根本途径	25
	第一节 农业剩余劳动力迁移与农民工的产生	25
	一、中国农业剩余劳动力转移的主要动因	25
	二、中国农业剩余劳动力大规模转移的特殊原因	28
	三、中国农业剩余劳动力转移的过程和农民工的产生	33

	第二节	农民工群体的基本特征和生存状况	36
		一、农民工群体的本质属性和基本特征	36
		二、农民工群体的生存状况	42
	第三节	农民工市民化是解决农民工问题的根本途径.....	52
		一、解决农民工问题的根本途径	52
		二、农民工市民化面临的主要障碍	59
		三、农民工市民化的社会经济条件	63
第3章		城乡二元制度对农民工市民化的影响	67
	第一节	城乡二元制度的形成和演进	67
		一、城乡二元制度的内涵和基本特征	67
		二、城乡二元制度的形成	70
		三、改革开放以来城乡二元制度的改革和 演进	79
	第二节	城乡二元制度对农民工市民化影响的理论 分析——基于双重约束下的农民工市民化模型	82
		一、城乡二元制度与农民工市民化意愿： 基于成本收益的分析	83
		二、城乡二元制度与农民工市民化能力： 基于门槛理论的分析	88
		三、双重约束下的农民工市民化模型	91
	第三节	城乡二元制度对农民工市民化影响的实证 分析	94
		一、Logistic 回归模型的构建	95
		二、数据来源和描述性统计结果	96
		三、Logistic 模型的回归结果和分析	99
		四、结论与政策建议	102
第4章		农民工市民化制度创新的理论分析和创新思路	104
	第一节	新制度经济学关于制度变迁的基本理论	104



	一、制度变迁的主体·····	105
	二、制度变迁的动因和条件·····	106
	三、制度变迁的方式·····	106
	四、制度变迁的过程·····	108
	五、制度变迁的路径依赖·····	109
第二节	农民工市民化制度创新的理论分析·····	110
	一、农民工市民化制度创新的主体分析·····	110
	二、农民工市民化制度创新的动因、成本和条件分析·····	117
	三、农民工市民化制度创新的影响因素分析·····	121
第三节	农民工市民化制度创新的基本思路和制度安排·····	126
	一、农民工市民化制度创新的基本思路·····	127
	二、农民工市民化制度创新的阶段性制度安排·····	130
	三、农民工市民化制度创新的配套措施·····	137
第5章	城乡二元户籍制度与农民工市民化·····	142
第一节	城乡二元户籍制度的形成和演进·····	143
	一、传统城乡二元户籍制度的形成和特征·····	143
	二、改革开放以来城乡二元户籍制度的演进·····	147
第二节	城乡二元户籍制度的现状及其对农民工市民化的影响·····	154
	一、城乡二元户籍制度改革现状和问题·····	154
	二、当前城乡二元户籍制度对农民工市民化的影响·····	158



	第三节 城乡二元户籍制度的创新和制度安排·····	164
	一、城乡二元户籍制度创新的目标和方向··	164
	二、城乡二元户籍制度创新的原则·····	166
	三、城乡二元户籍制度创新的思路 and 措施	168
第 6 章	城乡二元土地制度与农民工市民化·····	173
	第一节 城乡二元土地制度的变迁和主要特征·····	173
	一、新中国成立以来农村土地制度的变迁	173
	二、新中国成立以来城市土地制度的变迁	176
	三、城乡二元土地制度的形成及其主要特征	178
	第二节 农村土地制度的主要缺陷及其对农民工市 民化的影响·····	181
	一、现行农村土地制度的主要缺陷·····	181
	二、现行农村土地制度对农民工市民化的 影响·····	184
	第三节 农村土地制度的创新和制度安排——基于 土地物权的农村土地制度的创新思路·····	189
	一、以承包权为核心的农地产权制度的创新	189
	二、基于承包权的农地流转制度的创新·····	191
	三、基于土地物权的征地制度的创新·····	199
第 7 章	城乡二元就业制度与农民工市民化·····	205
	第一节 城乡二元就业制度的形成与演进·····	205
	一、城乡二元就业制度的形成与演进·····	205
	二、城乡二元就业制度的特点·····	211
	第二节 城乡二元就业制度对农民工市民化的影响	213



	一、就业问题是农民工市民化的核心问题	213
	二、城乡二元就业制度对农民工市民化的影响	214
第三节	城乡二元就业制度的创新和制度安排	219
	一、城乡二元就业制度创新的总体目标和基本原则	219
	二、城乡一体化就业制度创新的制度框架和政策选择	221
第 8 章	城乡二元社会保障制度与农民工市民化	225
第一节	城乡二元社会保障制度的形成和演进	225
	一、城镇社会保障制度的形成和演进	225
	二、农村社会保障制度的形成和演进	229
	三、城乡二元社会保障制度的比较	234
第二节	城乡二元社会保障制度对农民工市民化的影响	240
	一、城乡二元社会保障制度下对农民工社会保障的初步探索	240
	二、农民工参加社会保障的基本现状	247
	三、农民工社会保障对农民工市民化的影响	251
第三节	农民工社会保障制度的创新和制度安排	256
	一、农民工社会保障制度创新的基本原则	256
	二、农民工社会保障制度创新的基本思路和制度安排	259
第 9 章	城乡二元制度创新中的可能冲突与协调	266
第一节	城乡二元制度创新中的可能冲突	267
	一、制度冲突的理论诠释	267